

2014년 제4차 육아정책 심포지움

국공립어린이집 위탁제 선정관리 기준,
보육의 공공성 확보를 위해 문제점은 없는가?

일시 | 2014. 9. 23. (화) 14:00-15:30
장소 | 육아정책연구소 대회의실

2014년 제4차 육아정책 심포지움

국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준, 보육의 공공성 확보를 위해 문제점은 없는가?

□ 일시: 2014. 9. 23.(화) 14:00

□ 장소: 육아정책연구소 대회의실

14:00~14:10 개회 및 인사말

14:10~14:50 발표

국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준,
보육의 공공성 확보를 위해 문제점은 없는가?
권미경 | 육아정책연구소 부연구위원

14:50~15:20 지정토론

이완정 | 인하대학교 아동학과 교수
권혜진 | 나사렛대학교 아동학과 교수

15:20~15:30 자유토론 및 질의응답



발표

국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준, 보육의 공공성 확보를 위해 문제점은 없는가?

권미경 | 육아정책연구소 부연구위원

국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준, 보육의 공공성 확보를 위해 문제점은 없는가? 1)

권미경(육아정책연구소 부연구위원)

1. 연구배경 및 목적

믿고 맡길 수 있는 어린이집, 국가가 설치하고 관리하는 국공립어린이집에 대한 영유아 부모의 선호는 여전하다. 정부는 국공립어린이집의 설치를 꾸준히 확대해오고 있으며, 향후 5년간 316조를 투입하기로 한 사회보장 기본계획에도 국공립어린이집을 매년 150곳 이상 확충해가겠다는 청사진을 제시하였다.

정부는 제한된 예산으로 최대한의 국공립어린이집 확충 효과를 위해 기존의 신축 방법과 병행하여 민간시설매입, 민관연대, 증·개축 등 여러 가지 방법으로 국공립어린이집의 설치를 추진하고 있다. 이렇듯 다양화되는 국공립어린이집 확충 상황에서 보육의 질적 수준의 관리와 공공성 확보에 관심이 모아지고 있다.

국공립어린이집의 보육 서비스 질 제고를 위해서는 무엇보다 역량 있는 위탁체의 선정이 필수적이다. 최근 국공립어린이집이 확장되는 유형과 추세를 감안할 때 국공립어린이집의 운영을 전담할 위탁체의 선정과 관리를 위해 마련된 법적기준을 비롯하여 선정기준에 대한 재검토가 필요하다. 단일 기준으로 적용 중인 기준이 최근 다양화된 국공립어린이집의 상황에 일괄 적용함이 적절하지 않아 그 개선책 마련에 대한 요구가 높다.

기본적으로 전문성과 경험을 지닌 위탁체를 선정하여 안정적이고 효율적인 시설운영을 도모하고자 영유아보육법과 국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안을 보육사업안내를 통해 제시하고, 국공립어린이집의 위탁과 관련된 공통된 기준을 마련, 적용하도록 권장함으로써 전국적인 통일성과 형평성을 확보하고 위탁체 선정의 객관성과 공정성, 투명성을 도모하고 있다(2014 보육사업안내:14). 그러나 위탁체 선정과 관리 기준은 동일하더라도 지자체의 특성을 반영함에 따른 운용의 차이, 다양화되는 국공립어린이집 확충 상황으로 인해 현재 운용되는 기준을 적용하면서 보육의 공공성을 확보하는데 문제점은 없는지에 대한 면밀한 검토가 필요한 시점이다.

그와 동시에 보육의 질 제고라는 공동의 목표를 추구하나, 중앙정부와 지방정부,

1) 본고는 2014년 육아정책연구소 수시과제로 권미경·김길숙·함철규가 진행한 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리기준 개성방안 연구’의 일부를 재구성한 것임.

위탁운영체라는 국공립어린이집 설치와 운영 주체 사이에 위탁체 선정관리 과정에서 우선점의 차이가 있을 수 있고, 이러한 우선점 사이의 균형 있는 절충점을 찾는 노력도 필요하다.

본고에서는 국공립어린이집 위탁체 선정과 관련된 현황과 기준을 검토함을 통해 국공립어린이집의 공공성을 담보하면서 보육의 질을 제고하기 위한 방안들을 논의하고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

첫째, 현행 국공립어린이집 위탁체 선정 기준과 관련 법령 및 선행연구를 문헌연구를 통해 검토하였다.

둘째, 실제 국공립어린이집 위탁체의 선정이 지방자치단체 보육관련 조례에 따름을 고려하여 전국 시군구 지자체의 위탁 기준인 보육조례를 수합하여 국공립어린이집 위탁체 선정관리와 관련된 부분을 분석하고 그 경향성을 파악하였다.

셋째, 전국의 229개 지자체의 국공립어린이집 위탁체 선정 관리 업무를 담당하는 공무원들을 대상으로, 2014년 5월 20일부터 6월 10일까지 조사를 실시하여 국공립어린이집 위탁체 선정관리 실태를 유형별 현황, 설치 및 설치계획, 지방보육정책위원회의 구성, 재위탁 관련 현황을 파악하고 위탁체 선정관리 기준에 대한 개선요구를 수렴하였다.

넷째, 최근 다양한 형태로 확충되는 국공립어린이집의 유형을 파악하고 공공성 확보를 위해 위탁체 선정 시 고려할 점을 검토하였다. 구체적으로 민간시설 매입, 공동주택 관리동 어린이집 리모델링, 민관연대 등 확충 유형별 사례를 고찰하였다. 또한, 보육을 중심으로 한 협동조합 운영 국내외 사례를 찾아 고찰하여 사회적협동조합의 국공립어린이집 위탁체로서의 가능성을 가늠해보았다.

다섯째, 연구결과를 토대로 국공립어린이집 위탁체 선정 관리 기준과 관련한 개선안을 제시하였다.

3. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준

국공립어린이집의 설치·운영 및 위탁은 영유아보육법 제12조 ‘국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다.’와 어린이집 운영기준으로 제시된 동법 제

24조 2항 ‘국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다.’는 근거에 준한다. 2014 보육사업안내를 중심으로 선정관리 기준을 정리하면 다음과 같다.

1) 공개경쟁예외 조항

최초 위탁은 공개경쟁 방법에 의하나 「영유아보육법」 제24조 제2항 단서의 대상은 예외로 하는 규정이다.

- ① 민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하여 국공립어린이집로 전환하는 경우 기부채납 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자
- ② 국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납하거나 무상으로 사용하게 한 자
- ③ ‘주택법’에 따라 설치된 민간어린이집을 국공립어린이집로 전환하는 경우 전환하기 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자

2) 선정시기

신축시설의 신규위탁 경우 개원예정일 6개월 이전, 재위탁의 경우 계약 만료일 3개월 이전 심사결정, 변경위탁은 2개월 이전 선정완료

3) 선정방법 및 결과공개

- 신규위탁 및 변경위탁은 반드시 공개경쟁으로 하고 재위탁은 보육정책위원회의 심사를 거쳐 결정
- 위탁관련 일체의 절차 및 방법을 공개하고, 위탁업무의 공정성, 투명성을 위해 심의결과를 공개

4) 위탁기간 및 원장 임기 조정

- 위탁기간은 어린이집의 일관되고 안정적인 운영을 위하여 5년으로 함
- 다만, 원장의 잔여 임기가 5년 미만인 경우 등 조례로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 3년 이상 5년 이내의 범위에서 위탁기간을 조정 가능함.

5) 운영체 신청자격 및 연령제한

- 사회복지법인, 단체(육아종합지원센터 등 포함) 또는 개인
- 인건비 지원 상한 연령을 감안하여 과도한 연령제한 금지

6) 운영조건

- 신규 및 변경위탁, 재위탁 심사 시 「영유아보육법」 제26조에 따른 취약보육(영아·장애아·시간연장·다문화 아동 보육) 중 2개 이상 실시를 전제로 하되, 장애아, 시간 연장 보육을 권장
- 취약보육을 2개 이상 실시하지 못할 경우, 지역여건 등을 감안하여 보육수요 조사를 실시 후 그 적용여부를 보육정책위원회에서 결정

7) 선정심사위원회

- 지방자치단체의 지방보육정책위원회에서 원칙적으로 심사

- 단, 지방자치단체의 조례에 의거 지방보육정책위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있으며, 그 위원회의 위원이 보육정책위원회의 자격을 갖춘 경우 심사가능(「영유아보육법」 제6조 참조)

8) 심사원칙

- 신청 운영체와 특수한 관계(배우자, 친족, 이해관계인 등)에 있는 자는 위원제척, 심의의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 위원의 기피신청 가능(영유아보육법 시행령 제10조의2(위원의 제척·기피·회피) 참고)
- 심사는 집합심사를 하되, 보육정책위원회의 확인이 필요할 시 현장 확인 실시
- 심사결과, 신청 운영체가 모두 부적격으로 판정될 경우에는 보육정책위원회에서 위탁체 재모집 결정

4. 주요 연구결과

가. 전국 보육조례 분석

국공립어린이집의 질적 수준의 제고를 위해 어린이집 위탁체의 선정관리에 대한 기준을 영유아보육법과 지방자치단체의 조례를 통하여 명시하고 있다. 2014년 5월 현재 전국의 전체 229개 지자체 중 보육관련 조례를 갖고 있는 224개의 조례 전체를 수합하였다.²⁾ 이를 기초로 보육조례 유형, 위탁기간 규정, 재위탁 여부 및 허용 횟수, 원장 정년, 수탁 수 제한 등을 중심으로 분석하였다. 전국 지방자치단체의 보육조례 분석을 통해 다음을 확인할 수 있었다.

첫째, 국공립어린이집의 위탁체 선정관리를 포함하는 어린이집 설치 및 운영, 지원에 대한 내용을 포괄적으로 담은 ‘보육조례’라는 명칭으로 관련조례명이 점진적으로 변화되는 추세를 알 수 있었다. 현재 전체의 60.2%의 지자체에서 ‘보육조례’라는 명칭을 사용하고, 39.8%에서는 타 조례명을 사용하고 있다.

둘째, 전체 위탁기간에 대한 상한선 마련이 필요하다. 조례 상 위탁기간을 5년으로 규정한 경우(54.9%)가 가장 일반적이다. 그러나 사실상 재위탁을 불허하는 경우는 단지 1.3%이고, 재위탁이 가능하도록 허용하는 경우(88.8%)가 많아 실질 운영기간은 훨씬 길 수 있다. 원장에게는 예측가능한 안정적 운영을 가능하게 하지만, 새로운 기회의 배분과 형평성을 확보하기 위해 전체 위탁기간에 대한 기준마련이 요구된다.

셋째, 조례 상 원장에 대한 정년기준을 제시하지 않는 경우(79%)가 일반적이고, 이 경우는 공무원 또는 사회복지시설 종사자의 정년기준을 지자체마다 다르게 해석 적용하고 있음을 알 수 있다. 원장과 교사를 구분하여 공무원 5급과 6급의 기준에 준하기

2) 충남 부여, 전북 임실, 전남 강진, 경북 상주와 군위 지역은 보육 관련 조례 없음.

도 한다.³⁾

넷째, 국공립어린이집 위탁체 선정 시 공정성과 형평성 제고를 위해 개인 위탁자의 수탁 수에 대한 제한 규정 마련이 필요하다. 지자체 조례 중 72.8%에서 위탁체의 국공립어린이집 수탁 수 제한에 대한 기준을 명시하지 않는 것으로 나타났다. 그러나 개인과 법인, 단체 사이에 차등을 두어 개인 위탁자의 수탁 수를 제한하는 경우도 있었다.

나. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 실태

1) 국공립어린이집 위탁체 유형별 현황

2014년 5월 1일을 기준으로 조사에 답한 205개 지자체의 전체 국공립어린이집은 2,140개소이며, 이를 위탁체 유형별로 구분하여 보면 <표 1>과 같다. 전체적으로 개인에게 위탁한 경우가 48.8%로 가장 많았고, 사회복지법인 15.8%, 종교법인 12.1%의 순으로 나타났다. 지역규모별로 살펴보면, 중소도시와 읍면지역에서 개인위탁의 비율이 60%를 상회하였고, 법인위탁 비율은 대도시에서 다른 지역에 비해 상대적으로 높았다. 보육소신과 전문성을 지니고 운영하는 개인 위탁자가 많으나, 법인이나 단체에 비해 상대적으로 위탁체로서의 안전성과 전문성에 대한 우려가 높음도 사실인 만큼 개인 위탁자의 역량 강화를 위한 지원이 활성화될 필요가 있다.

<표 1> 전국 국공립어린이집 위탁체 유형별 개소수

단위: 개소(%)

지역	직영	사회복지법인	학교법인	종교법인	재단법인	단체	개인	사회적협동조합	기타	계
전체	83 (3.8)	340 (15.8)	100 (4.6)	259 (12.1)	123 (5.7)	139 (6.4)	1,046 (48.8)	9 (0.4)	41 (1.9)	2,140 (100.0)
대도시 IF65	1 (0)	264 (25.2)	55 (5.2)	193 (18.4)	105 (10.0)	80 (7.6)	315 (30.1)	8 (0.7)	23 (2.2)	1,044 (100.0)
중소도시 IF80	53 (5.8)	56 (6.2)	43 (4.7)	51 (5.6)	17 (1.8)	59 (6.5)	606 (67.2)	1 (0.1)	15 (1.6)	901 (100.0)
읍면지역 IF60	29 (14.8)	20 (10.2)	2 (1.0)	15 (7.6)	1 (0.5)	.	125 (64.1)	.	3 (1.5)	195 (100.0)

3) 현재는 2008년의 관련 법률 개정(국가공무원법 2008.6, 지방공무원법 2008.12 개정)에 의해 일반직공무원의 정년이 60세로 통일되었음. 단, 개정 이후 현재에도 일부 지역의 보육 관련 조례에서는 조문의 수정 없이 그대로 시행 중인 곳이 존재함.

2) 국공립어린이집 확충유형별 설치 및 계획 현황

보육수요자인 부모의 국공립어린이집에 대한 지속적인 확충요구에 부응하여 정부는 다양한 방법으로 국공립어린이집의 확대에 노력하고 있다. 일반적이던 신축과 증개축⁴⁾을 통한 국공립어린이집 확충 방법뿐만 아니라 한정된 예산에서 확충의 효과를 도출하기 위해 다면적인 비용절감 방법들이 모색되고 있다. 민간시설을 국가나 지자체가 매입하여 국공립어린이집으로 전환하는 민간매입, 기업이나 종교단체, 학교, 개인 등 민간이 제공하는 부지, 유휴공간을 적극적으로 활용하여 공공이 설치비, 운영비를 지원하는 방식인 민관연대, 기존 건물을 매입하여 리모델링하거나, 공동주택 어린이집 국공립 전환에 따른 리모델링 등의 방법이 대표적이다.

최근 3년을 기준하여 2012년부터 2015년까지의 국공립어린이집의 설치유형별로 확충 현황 및 계획에 대한 자료를 수합한 결과는 다음 <표 2>와 같다. 지자체 보육담당자의 응답에 기초한 결과를 살펴보면, 전체 565개의 국공립어린이집의 확충 사례 중 ‘신축하는 경우’가 40.7%로 여전히 가장 많았고, ‘리모델링’이 20.7%, ‘민관연대’가 18.2%로 비교적 높은 비중을 차지하였다.

이런 추세는 적은 확충비용이라는 경제성의 효과 기대만큼이나 국공립어린이집이 지니는 공공성예의 침해 가능성도 열려있다고 볼 수 있다. 이에 대한 검토와 진단이 지속적으로 이루어질 필요가 있다.

<표 2> 전국 국공립어린이집 확충 유형별 설치 및 계획

단위: 개소(%)

지역	년도	신축	증개축	민간매입	민관연대	리모델링	기타	계
전체	2012	37	5	2	14	24	12	94
	2013	44	8	7	28	31	23	141
	2014	79	13	10	35	38	14	189
	2015	70	8	1	26	24	12	141
	합계	230 (40.7)	34 (6.0)	20 (3.5)	103 (18.2)	117 (20.7)	61 (10.8)	565 (100.0)
대도시		94 (30.3)	7 (2.3)	15 (4.8)	88 (28.4)	66 (21.3)	40 (12.9)	310 (100.0)
중소도시		113 (54.3)	21 (10.1)	3 (1.4)	15 (7.2)	40 (19.2)	16 (7.7)	208 (100)
읍면지역		23 (48.9)	6 (12.8)	2 (4.3)	0 (0.0)	11 (23.4)	5 (10.6)	47 (100)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

4) 증개축은 어린이집의 개소수가 늘어나는 것은 아니나, 기존 시설의 증축 또는 개축의 방법으로 보육 정원을 확대하는 것이기에 국공립어린이집의 확충 방법으로 고려함.

3) 지방보육정책위원회 구성 현황

영유아보육법 시행령 제6조는 지방보육정책위원회의 구성 비율을 담고 있다. 전체 위원 중 보호자 및 공익을 대표하는 자 100분의 45 이상, 보육전문가 100분의 20 이하, 관계공무원 100분의 15 이하, 어린이집 원장 100분의 10 이하, 보육교사 대표 100분의 10 이하로 구성함이 그 기준이다. 전체 평균을 중심으로 조사의 결과를 살펴보면, 보호자 및 공익 대표 47.1%, 보육전문가 17.7%, 관계공무원 15%, 어린이집원장 10.1%, 보육교사 8.6%로 나타났다.

국공립어린이집의 위탁체 선정 심사를 담당하는 지방보육정책위원회의 구성은 영유아보육법 시행령에서 제시한 기준에 적합하였다. 그러나 지자체마다 공익대표라는 범주를 해석하는 기준에는 차이가 있어 이에 대한 보완이 요구된다. 보호자 및 공익대표가 지방보육정책위원회의 구성원의 비율 중 가장 높은 45% 이상임을 고려할 때, 대표성과 공정성, 전문성을 담보할 수 있는 공익대표자의 선정에 기준 수립이 필요하다. 지방보육정책위원의 임기는 평균 2년 남짓 된다.

〈표 3〉 지방보육정책위원회 구성비율

단위: 명(%)

구분	보호자 및 공익대표	보육 전문가	관계 공무원	어린이집 원장	보육교사	기타	계
권장기준	45%이상	20%이하	15%이하	10%이하	10%이하		
전체	1,204 (47.1)	452 (17.7)	383 (15.0)	259 (10.1)	219 (8.6)	40 (1.6)	2,557 (100.0)
대도시	379 (46.6)	153 (18.8)	125 (15.4)	83 (10.2)	63 (7.7)	10 (1.2)	813 (100.0)
중소도시	508 (48.4)	195 (18.6)	143 (13.6)	99 (9.4)	90 (8.6)	15 (1.4)	1,050 (100.0)
읍면지역	317 (45.7)	104 (15.0)	115 (16.6)	77 (11.1)	66 (9.5)	15 (2.2)	694 (100.0)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

4) 공개경쟁예외 위탁 현황

영유아보육법 제25조 제2항의 단서로 명시된 국공립어린이집의 위탁체 선정 시 공개경쟁 예외에 해당하는 사례수를 최근 3년으로 한정하여 조사하였다. 전체 80건의 사례가 있었고, 세 가지의 유형 중 ‘국공립어린이집 설치 시 해당 부지 또는 건물을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납 하거나 무상으로 사용하게 한 자’에게 위탁한 경우가 57건(71.3%)으로 가장 많았다. 이는 확충 방법으로 보면 민관연대에 해당한다.

‘주택법」에 따라 설치된 민간 어린이집을 국공립어린이집으로 전환하는 경우 전환하기 전에 그 어린이집을 설치·운영한 자’에게 위탁한 경우가 11건(13.8%), ‘민간어린이집을 국가 또는 지방자치단체에 기부채납 하여 국공립으로 전환하는 경우 기부채납 이전에 어린이집을 설치·운영한 자’에게 위탁한 경우가 9건(11.2%)로 조사되었다. 공개경쟁을 예외로 하고 운영권을 부여함은 일종의 특혜로 위탁체의 보육관련 전문성에 대한 검토가 강화될 필요가 있다.

〈표 4〉 공개경쟁 예외 위탁현황

단위: 사례 수(%)

지역	민간어린이집 기부채납	국공립어린이집 부지 및 건물 기부채납/무상 사용	주택법에 따른 민간어린이집 국공립어린이집 전환	기타	계
전체	9(11.2)	57(71.3)	11(13.8)	3(3.7)	80(100.0)
대도시	5(9.2)	38(70.4)	8(14.8)	3(0.6)	54(100.0)
중소도시	1(6.6)	11(73.4)	3(20.0)	0	15(100.0)
읍면지역	3(27.2)	8(72.8)	0	0	11(100.0)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

5) 재위탁 관련 현황

국공립어린이집의 재위탁 방법은 ‘현재 운영 위탁자에 대해 단독평가 후 재위탁 하는 경우’가 69.4%로 가장 많았고, 다음은 ‘완전공개 경쟁하는 경우’가 22%로 조사되었다. 이렇듯 단독평가 후 재위탁 방법을 선호함은 선행연구에서(양미선 외, 2012:101) 지적하였듯이 이 방법이 운영권을 확보해주고 운영 전반의 지도감독 기회를 확보할 수 있는 장점이 있기 때문으로 여겨진다. 보육전문가 대상 의견조사에서도 능력 있는 운영체의 안정적 운영 여건조성을 위해 ‘단독평가 후 재위탁’이 바람직한 방법이라는 점에 대체로 동의하는 편이었다.

국공립어린이집의 공공성과 선정과정의 투명성 확보를 위한 지자체의 노력이 이루어지고 있어 재위탁도 완전 공개경쟁으로 전환하는 비율이 증가하고 있음을 조례 개정 내용을 통해 알 수 있다. 기타 방법으로는 이전에는 공개경쟁 했으나 2014년부터 단독평가 후 재위탁의 방법, 1회 자동 재위탁 후 공개 경쟁하는 경우, 2회에 한하여 평가 후 재위탁 하고 3회부터는 완전 공개 경쟁하는 것으로 나타났다. 극히 소수이기는 하나 지자체장의 재량으로 기간을 조정한다는 경우(1건)와 군수가 필요하다고 인정 시 단축 또는 연장할 수 있다는 조항을 첨부한 곳(1건)도 있었다.

재위탁과 관련한 실태결과는 지자체 수준에서 국공립어린이집의 질적 수준의 제

고를 위한 노력이 지속적으로 이루어지고 있음을 보여준다.

〈표 5〉 국공립어린이집 재위탁 방법

단위: 사례 수(%)

구분	단독평가 후 재위탁	자동 재위탁	공개경쟁 시 가산점 부여	완전 공개경쟁	기타	계
전체	142(69.4)	3(1.4)	6(2.9)	45(22.0)	9(4.3)	205(100.0)
대도시	50(76.9)	2(3.1)	2(3.1)	9(13.8)	2(3.1)	65(100.0)
중소도시	49(61.3)	0(0)	1(1.2)	26(32.5)	4(5.0)	80(100.0)
읍면지역	43(71.7)	1(1.6)	3(5.0)	10(16.7)	3(5.0)	60(100.0)

주: 전국 205개 지자체 보육담당자의 응답을 기초로 구성한 자료임.

다. 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 적절성 검토

1) 국공립어린이집 위탁체 선정기준

전국 시군구 국공립어린이집 관련업무 담당자를 대상으로 2014 보육사업안내(pp.14~16)에 ‘국공립어린이집 위탁체 선정관리 권장 표준안’ 선정관련 기준으로 제시한 항목별로 현재 기준의 적절성에 대해 선정기준 적절성에 대한 의견을 수렴하고, 그 결과를 기초로 보육전문가의 자문내용을 반영하였다. 시군구 보육담당자에게 국공립어린이집 위탁관련 업무를 담당할 경험에 기초하여 현재 선정관리 기준이 적절하다고 생각하는 지를 묻고 그 동의비율을 산출하였다.

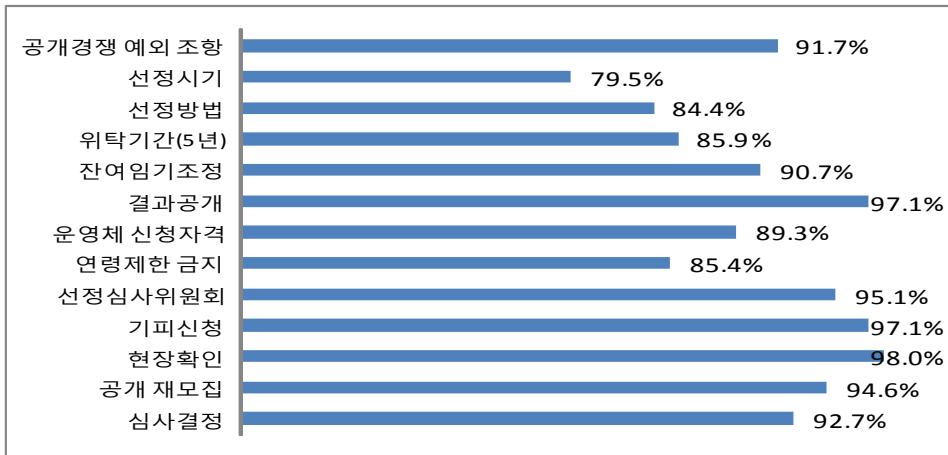
〈표 6〉 국공립어린이집 선정기준별 적절성 동의율

단위: 명(%)

구분	적절성 동의	구분	적절성 동의
공개경쟁 예외 조항	188(91.7)	연령제한 금지	175(85.4)
선정시기	163(79.5)	운영조건	181(88.6)
선정방법	173(84.4)	선정심사위원회	195(95.1)
결과공개	199(97.1)	심사원 직	(기피신청) 199(97.1)
위탁기간(5년)	176(85.9)		(현장확인) 201(98.0)
잔여임기조정	186(90.7)		(공개 재모집) 194(94.6)
운영체 신청자격	183(89.3)	심사결정	190(92.7)

〈표 6〉과 같이 심사 시 현장 확인 실시(98%), 위탁관련 절차와 방법, 결과를 공개하는 것(97.1%)과 신청 운영체와 특수관계에 있는 자나 공정성을 기대하기 어려운 경우 기피신청이 가능하다는 부분(97.1%)에 대해 적절하다는 비율이 월등히 높았다. 그

에 반해 선정 시기(79.5%), 선정방법(84.4%), 과도한 연령제한 금지(85.4%), 위탁기간(85.9%) 등의 현 기준은 상대적으로 개선이 필요하다는 의견이 많았다.



[그림 1] 국공립어린이집 선정기준별 적절성 동의율

개선요구가 상대적으로 높은 항목들에 대한 구체적인 내용들을 살펴보면, 선정시기에 대해서는 무엇보다 선정한 시점과 개원 시까지의 기간을 단축하자는 의견이 지배적이다. 실무자의 입장에서는 선정 절차진행을 위해 상당한 시간이 소요되나, 그 기간 동안 인건비의 지원이 어렵기 때문이다. 선정방법에 대해서는 재위탁도 공개경쟁으로 하자는 의견과 재위탁 횟수를 제한하고 새로운 추가 기준을 두자는 의견들이 제기되었다. 과도한 연령제한 금지에 대해서는 ‘과도한’이라는 모호한 표현이 아닌 구체적 기준을 마련하자는 것으로 공무원 정년 연령과 비례하여 적절하다는 견해 등이 제시되었다. 현재 5년이라는 위탁기간에 대해 연장하자는 의견과 축소하자는 의견, 또 지자체의 특성에 맞게 자율권을 부여하자는 의견들이다.

2) 국공립어린이집 위탁체 신규·변경 공통심사 기준표

정부는 국공립어린이집의 공공성과 위탁체 선정의 공정성을 확보하여 보육서비스의 질적 수준을 담보하기 위해, 국공립어린이집 위탁체 선정을 위한 공통심사 기준표를 보육사업안내에 제시하고 있다. 신규·변경의 경우는 공통심사 기준표(2014 보육사업안내:20)와 위탁심사 세부항목별 평가기준안(2014 보육사업안내:22~25)을 의무적으로 적용하도록 하고 있다. 이에 대한 전국 시군구 보육담당자의 개선요구 및 전문가의 의견을 수렴한 결과는 다음과 같다.

국공립어린이집 위탁체 신규·변경 공통심사 기준표는 어린이집 운영계획(40점), 운

영체의 대표 및 원장의 전문성(35점), 운영체의 시설운영 실적(10점), 운영체의 공신력(10점), 운영체의 재정능력(5점) 등 5개 항목의 총점 100점 점수로 구성된다. 배점기준에 대해서, 설문조사를 토대로 선행연구(양미선 외, 2012)에서는 어린이집 운영계획에 대한 점수의 비중을 낮추고, 운영체 시설운영실적과 재정능력의 배점을 높일 필요가 있음을 제안하였다. 본 연구 과정에서 전문가 대상 심층면담에서는 현재의 기준이 적절하며 다만 평가 항목을 구체적이고 타당하게 보완하자는 의견도 제시되었다.

심사항목 중 운영체와 원장(내정자)의 전문성 항목을 운영체와 원장의 평가를 분리할 필요가 있다는 의견도 개진되었다. 운영체의 운영능력과 재무능력, 회계의 분리, 인력관리 등을 평가함이 적절한데 특히 법인인 경우 인력의 배치와 재무회계를 독립적으로 운영하지 않는 경우에 대한 우려를 표했다. 종합적인 의견을 담은 표를 <부록 1>로 제시한다.

3) 국공립어린이집 위탁체 재위탁 공통심사 기준표

국공립어린이집 재위탁 공통심사 기준표는 운영체의 시설운영 및 사업 실적(30점), 운영체의 대표 및 원장의 전문성(30점), 어린이집 운영계획(25점), 운영체의 공신력(10점), 운영체의 재정능력(5점)의 5개 심사항목의 총점 100점의 점수로 구성된다. 지자체에 따라서는 이와는 별도로 기준을 두어 재위탁을 심사하기도 한다.⁵⁾

첫째, 재위탁 심사에서 중요하게 고려되어야 할 부분이 운영실적을 평가하는 것이므로 운영실적의 비율을 더 높여 40~50%까지 강화하여도 좋다는 의견이 있었다.

둘째, 공통심사기준표에 의한 최저통과기준 70점 미만을 상향 조정하자는 것으로 재위탁 시 현재 운영체 및 원장을 대상으로 이상의 항목 평가 총점이 70점 이상인 경우 재위탁 가능하도록 하는 규정⁶⁾에 대해 80점으로 기준을 강화하자는 의견이 있다. 재위탁 공통심사 기준표의 각 심사항목별 배점의 최저점을 합산하면 57점임을 고려하면 하한선 70점의 기준이 쉽게 도달할 수 있는 점수임을 알 수 있다. 이 하한기준에 대해서는 공통심사기준표의 배점기준이 세분화되지 않아 70점 미만의 점수가 나오기 어려워 재위탁 받기에 유리한 상황이므로 80점 미만으로 상향 조정하자는 전문가의 의견도 있었다. 종합적인 의견을 담은 표를 <부록 2>로 제시한다.

5) ① 전북 남원의 경우는 어린이집 운영계획 및 설명회 60점, 어린이집 원장의 전문성 30점, 운영체의 재정능력 10점에 기준하여 평가함.

② 경남 함천의 경우는 서면평가 40점(보육근무경력 10점, 보육관련 학력 10점, 지역사회 기여도 5점, 봉사활동 실적 5점, 자격증 및 교육이수 6점, 표창수여 4점), 보육시설 운영계획 평가 40점(표준보육과정운영, 프로그램운영 평가, 재정능력 평가, 위탁기간 사업실적 평가, 예산편성 집행계획 적합성), 심사위원평가 20점(책임감, 전문성 시설장으로서의 리더십)

6) 재위탁 심사결과 70점 미만일 경우, 부적격 처리하고 변경위탁(공개경쟁)을 추진함.

라. 국공립어린이집 확충유형별 고려점

1) 민간 매입의 경우

민간어린이집 매입은 운영이 어렵거나 낙후된 민간어린이집을 매입하여 국공립으로 전환하는 경우로 신축부지 확보가 곤란하거나 관내 어린이집이 많아 추가로 시설 확충이 불필요하다고 판단되는 경우 실시된다. 건물 매입비는 예산범위 내에서 국비 지원 한도액인 251,460,000원까지 지원받을 수 있으며, 정부와 지자체로부터 기자재 구입비 명목으로 개소 당 2,000만원이 지원된다(보건복지부, 2014:381,383).

장단점

민간 매입의 경우는 국공립어린이집을 새로 신축하는 경우 소요되는 막대한 예산을 절감하고 지역 주민에게는 저렴한 보육료로 질 좋은 보육서비스 제공이 가능하다. 특히, 이 경우는 신축의 경우보다 대략 1/10까지 비용을 줄이면서 국공립어린이집을 확충할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 전환 과정에서 원장 및 교사들의 고용 승계의 문제를 야기할 수 있기 때문에 사전에 이에 대한 조율이 필요하다. 또한, 이 경우 서문희 외(2007:234)의 연구에서 지적했던 것처럼 가장 큰 어려움은 매입가격의 문제로 사고자하는 지자체는 공시지가를 적용하고자 하고, 팔고자하는 민간어린이집 원장은 그 이상을 희망하여 절충점을 찾기가 쉽지 않다는 것이다. 민간 매입은 농어촌 등 열악한 민간시설을 우선적으로 매입하여 국공립시설로 전환하거나, 국민연금기금(‘94년~’97년)을 받아 설립하였던 어린이집이 우선 검토 대상이 된다(보건복지부, 2014:381).

고려점

첫째, 민간매입을 확대하고자 한다면 적정매입가의 기준 개선이 필요하다. 현재 공시지가로 매입기준을 적용하고 있으나, 매도자인 민간 원장의 희망가격과는 격차가 크므로 설치지역시세를 고려한 절충적인 적정매입가의 기준설정이 요구된다.

둘째, 매도하는 민간어린이집의 보육교직원의 고용승계가 문제시 되는 상황으로 이용자인 부모의 의견을 수렴하여 기존 운영자가 국공립어린이집 전환 후 위탁체로의 참여 여부에 반영하는 방안이 고려될 수 있다.

2) 리모델링의 경우

리모델링의 경우는 민간어린이집 또는 기존 건물을 매입하여 리모델링하는 경우와 공동주택 어린이집 국공립 전환에 따른 리모델링이 있다(보건복지부, 2014). 공동주택 어린이집 국공립 전환은 공동주택 내 법정어린이집의 공공성 회복을 돕고 각종 인센티브 지원을 통해 국공립화를 유도하여 보육서비스의 질을 제고하고자 하는 데 목적을 두고 있다. 리모델링비로 개소당 5,000만원까지 지원되고, 기자재 구입비로 공동주택의 리모델링 경우 4,000만원이 지원되는 등 총 9,000만원까지 정부와 지자체로부터 지원을 받을 수 있다(보건복지부, 2014: 382,383).

장단점

기존 건물을 활용해 어린이집으로 리모델링하는 경우는 건물을 새로 짓는 것보다 훨씬 적은 예산으로 국공립 어린이집을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

실제로 서울특별시 2012년 기존 건물을 최대한 활용해 108개의 국공립어린이집을 확충했으며 이 때, 1개소 당 국공립어린이집을 신축하는 경우 평균 25억원이 드는 비용을 평균 17억원 정도 절약하는 효과를 보았다(서울특별시, 2013. 03.11.).⁷⁾

공동주택 민간어린이집을 국공립시설로 전환하는 경우는 처음 국공립어린이집 위탁 시 기존 위탁체에게 공개경쟁을 예외 해주는 사례에 해당한다. 기존 공동주택 민간어린이집을 국공립시설로 전환하는 경우는 신축이 아니기 때문에 국공립어린이집을 이용하고자 하는 대기 수요는 어느 정도 만족시킬 수 있을지 모르지만 그동안 정제되었던 어린이집 공급과 이를 이용하고자 하는 영유아 대기자 수요를 해소하는 대안은 될 수는 없다.

이 경우 입주자 대표회의를 통해 적극적으로 협의가 도출되어야지 그렇지 않을 경우 조합의 결정시기와 입주자대표회의 결정시기 및 당사자들이 다르기 때문에 오히려 현재 주민과 운영하는 사람과의 갈등을 초래할 가능성이 높아져 민원이 야기될 소지가 있다(주택산업연구원 보도자료, 2014.02.25).⁸⁾ 현재 공동주택 어린이집을 민간에 임대하는 경우는 대부분 입주자 대표회의에 임대료를 제공하고 있다. 이를 무상으로 임대하여 국공립어린이집으로 전환할 경우 입주자 대표회의 입장에서는 임대수입이 없어지는 것으로 이를 수용하기 힘들다. 이러한 절충점으로 공동주택 입주민 자녀에 대

7) 서울특별시(2013.03.11). 서울시는 올해도 국공립어린이집 100개소를 확충합니다!

<http://woman.seoul.go.kr/archives/14657>에서 2014년 6월 13일에 인출.

8) 주택산업연구원 보도자료(2014.02.25). 신축 공동주택 단지 내 국공립어린이집 설치 활성화를 통해 아동을 믿고 맡길 수 있는 사회분위기 확대 필요.

www.khi.re.kr/module/board/download.php?boardid=pds&b에서 2014년 6월 13일에 인출.

해 입소우선 순위를 부여하여 달라는 요구가 있으나, 반영되지 못하고 있는 실정이다.

고려점

첫째, 공동주택의 민간어린이집을 국공립으로 전환하는 경우, 최초 위탁을 기존 운영자에게 주나 그 기간은 대체로 3년 정도로 제한하고 있는 특징이 있어 공공성 확보를 위한 노력이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 공동주택의 민간어린이집을 국공립으로 전환하는 경우 임대료 문제 등으로 입주자대표와의 조율이 어려움을 고려하여 신규 단지가 생기는 곳을 중심으로 처음부터 국공립어린이집으로 설치함이 효율적으로 여겨진다.

3) 민관연대 또는 협력을 하는 경우

기업, 종교단체, 학교, 개인 등 민간이 제공하는 부지, 유휴공간을 적극적으로 활용하여 국공립어린이집을 확대하여 비용을 절감하는 경우로 민간이 공간을 무상으로 제공하면 공공이 설치비, 운영비를 지원하는 방식이다. 민관연대 및 협력을 하는 경우 국공립어린이집 설치에 드는 예산은 평균 4억 5천만원으로 신축 대비 1/4까지 비용을 줄일 수 있다(서울특별시, 2013.11.)⁹⁾.

장단점

적은 비용으로 국공립어린이집을 지속적으로 확대할 수 있으나 종교단체의 경우 종교적 활동이나 차별이 발생할 수 있기 때문에 서울시의 경우는 “△△은 사업을 수행함에 있어 특정 종교의 명칭을 사용하거나 종교적 활동을 할 수 없으며, 소속 종사자, 이용자와 참여자 등 모두에 대하여 종교적 차별을 하여서는 아니 된다.”라고 종교단체 연대사업자의 종교적 활동이나 차별을 사전에 차단하기 위한 표준협약서 내에 관련 규정을 명문화할 것을 추진하여(서울특별시, 2014. 01)¹⁰⁾ 이러한 문제를 사전에 예방하고자 노력하고 있다.

종교시설과 민관연대를 하는 경우에는 부지와 건물 등을 제공받아 지자체에서 설치하는 것이 일반적으로 이런 경우에는 종교적 영향력의 배제를 위한 노력이 병행될

9) 서울특별시(2013.11.). 경과보고자료: 국공립어린이집 확충 “서울모델” 추진현황.

woman.seoul.go.kr/files/2013/11/5282d1b483dfb4.99250017.hwp에서 2014년 6월 13일에 인출.

10) 서울특별시(2014.01). 내부자료: 2014년 국공립어린이집 확충사업 추진 계획.

<http://opengov.seoul.go.kr/section/448975?from=settlement&start=15>에서 2014년 6월 17일에 인출.

필요가 있다.

기업 등에서 기부하여 지자체와 협력하여 국공립어린이집을 설치하는 경우 신규 위탁체 선정 시 공개경쟁을 예외로 하는 경우에 해당한다. 기업에서는 국공립어린이집 설치를 위한 투자에 대한 보상으로 기업이미지의 홍보, 기업체 근로자 자녀의 일정비를 우선입소 혜택, 세금감면 등을 기대하고 있다.

고려점

첫째, 민관연대의 경우 최초 위탁체 선정 시 공개경쟁예외라는 혜택을 부여하여 공공성 침해 가능성에 대한 우려가 있지만, 실제 현장에서는 위탁체의 선정과 관리과정에서 공공성확보를 위한 노력이 지자체 수준에서 보완되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 기업의 경우 국공립어린이집 설치 지원을 통해 기업이미지의 홍보, 기업체 근로자 자녀의 일정비를 우선입소 혜택, 세금감면 등을 기대한다.

셋째, 종교시설이나 기업체 등 민간의 협력이 이루어지는 상황에서 국공립어린이집의 공공성 확보를 위해서는 최초 계약 시 예상되는 영향력의 배제를 문서화할 필요가 있다.

마. 국공립어린이집 위탁체로서 사회적협동조합

국공립어린이집이 확대되면서 보육의 질과 공공성을 담보할 수 있는 위탁체 선정에 대한 다양한 방안이 모색되는 가운데 최근 영리추구가 목적이 아닌 사회적협동조합이 국공립어린이집 위탁체로 적절한지에 대한 논의가 시작되고 있다. 사회적협동조합은 비영리법인으로 그 성격이 사회적 목적의 실현이라는 이타적 동기에 기반한 조합으로 이윤창출이 목적이 될 수 없는 국공립어린이집의 투명한 위탁주체로서 고려될 수 있는지에 대한 검토가 필요한 시점이다.

이미 이탈리아나 캐나다, 영국 등에서는 사회적협동조합이 어린이집을 운영함으로써 운영과 이용부도, 더 나아가 지역사회에서 역동적으로 기능하는 사례들이 보고되고 있다.

사회적협동조합의 제반사항을 규정하고 있는 협동조합기본법 제2조제3호에서는 “사회적협동조합이란 제1호1)의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적

11) 협동조합 기본법 제2조제1항 : “협동조합”이란 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말한다.

으로 하지 아니하는 협동조합을 말한다.” 라고 정하고 있다.

〈표 7〉 협동조합과 사회적협동조합의 비교

구분	협동조합	사회적협동조합
법인격	(영리)법인	비영리법인
설립	시도지사 신고	기획재정부(관계부처) 인가
사업	업종 및 분야제한 없음 (금융 및 보험업 제외)	공익사업 40% 이상 수행(필수) - 지역사회 재생, 주민 권익 증진 등 - 취약계층 사회서비스, 일자리 제공 - 국가·지자체 위탁사업 - 그 밖의 공익증진 사업
법정적립금	잉여금의 10/100 이상	잉여금의 30/100 이상
배당	배당 가능	배당 불가능
청산	정관에 따른 잔여재산 처리	비영리법인·국고 귀속

자료: 이희완(2013). 우리나라 사회적협동조합의 제도적 특성과 과제. 제도와 경제, 7(2), p.217.

1) 국내 사회적협동조합의 현황

협동조합기본법 제정 이후

2012년 12월 1일에 우리나라에서 협동조합기본법이 시행되면서 사회적협동조합의 설립에 대한 법적 근거가 마련되었다. 그리고 2013년 1월 15일 기획재정부는 협동조합기본법 시행 후 최초로 신청한 ‘행복도시락 사회적협동조합’을 제1호 사회적협동조합으로 인가하였다.¹²⁾ ‘행복도시락 사회적협동조합’은 취약계층에게 급식사업을 하는 사회적 기업들이 이에 필요한 식자재 공동구매 등을 위해 설립하였으며, 종전의 SK그룹 산하 행복나눔재단에서 개별 행복도시락센터들에 설립·운영비를 지원하고 각 센터에서 개별적으로 자재구매, 메뉴개발, 급식제공 등의 사업을 운영해왔으나, 앞으로는 행복나눔재단의 출연 및 각 조합원의 출자로 설립한 ‘행복도시락’을 통하여 공동으로 사업을 운영한다. ‘행복도시락’은 대기업이 출연한 ‘후원자(행복나눔재단)’와 ‘후원받는 곳(사회적기업)’이 조합원으로 참여하여 공동으로 운영하는 독특한 형태의 협동조합으로, ‘후원자 조합원(행복나눔재단)’은 협동조합에 대한 출자 등 지원을 통해 영세한 조합원 간의 연대 및 협력 체계를 구축하여 경제적으로 자립할 수 있는 기반을 제공하고, ‘후원 받는 조합원’은 공동구매를 통한 원가절감 및 안정적인 식자재 확보로 질 높은 급식제공과 취약계층 고용을 도모한다.

12) 기획재정부 보도자료, “기획재정부 제1호 사회적협동조합 탄생”, 2013. 1. 16.

사회적협동조합 설립 현황

2014년 5월 말 현재 우리나라에 설립된 협동조합의 현황은 다음과 같다. 2014년 6월 현재, 협동조합은 4,823개가 인가를 받았고, 그 중 사회적협동조합은 150건이 인가된 상황이다.

〈표 8〉은 기획재정부 협동조합 홈페이지 내 협동조합 설립현황에서 보육 또는 육아라는 검색어로 검색한 결과이다. 보육시설운영 및 공동육아를 사업내용으로 하는 일반협동조합은 18개, 사회적협동조합은 3개 등 총 21개소의 보육관련 협동조합이 설립되어 있는 것을 확인하였다. 지역별로는 서울특별시에 6개, 광주광역시 5개, 대전광역시 4개, 세종시 1개, 경기도 3개, 전라남도과 전라북도에 각 1개씩 위치하고 있다.

〈표 8〉 보육시설운영 및 공동육아를 위한 협동조합 설립현황

연번	지역	조합명	인가(수리)일	비고
1	서울	돌아봄 사회복지협동조합	2013.03.18	
2	서울	신나는 공동육아 협동조합	2013.08.02	
3	서울	물레부도 협동조합	2013.10.10	
4	서울	다같이놀자 공동육아 협동조합	2013.11.06	
5	서울	노원어깨동무 사회적협동조합	2013.11.08	사회적협동조합
6	서울	광진아이누리애 사회적협동조합	2014.02.25	사회적협동조합
7	광주	HVC부모 협동조합	2013.02.20	
8	광주	드림아이 협동조합	2013.03.22	
9	광주	호반아이꿈 학부모 공동육아 협동조합	2013.05.27	
10	광주	꿈꾸는 협동조합	2013.07.10	
11	광주	방젯골육아 협동조합	2013.11.20	
12	대전	소망부모협동조합	2013.06.10	
13	대전	재능키즈부모협동조합	2013.06.27	
14	대전	도로시부모협동조합	2013.06.27	
15	대전	새마음부모협동조합	2013.07.01	
16	세종시	행복나눔협동조합	2013.06.25	
17	경기도	사회적협동조합 성연복지	2013.04.29	사회적협동조합
18	경기도	아이쿱육아 협동조합	2013.07.18	
19	경기도	희슬협동조합	2013.10.07	
20	전라북도	전북생태공동체협동조합	2013.07.19	
21	전라남도	호남철도협동조합	2013.03.28	

주: www.cooperative.go.kr. 사회적협동조합 설립현황(2014. 6. 30 인출)을 토대로 재구성함.

2) 국공립어린이집 위탁체로서의 사회적협동조합

선행연구(김현대, 2011: 서울특별시, 2013)를 중심으로 보육협동조합의 이로운 점과 실제 운영 시 어려운 점을 구체화시켜보면 다음과 같다.

가) 사회적협동조합의 강점

(1) 조합원의 헌신과 노력이 최대한 발휘

사회적협동조합은 그 설립 목적이 구성원의 복리 증진과 상부상조를 목적으로 하여, 조합원 등의 경제적·사회적·문화적 수요에 부응하고자 하려는 점(협동조합 기본법 제4조)에 있다. 따라서 조합원들의 자발적이고 적극적인 참여를 유도할 수 있으며 협동조합의 주인이 조합원들이기 때문에 평등한 의결권을 가지고 각자의 의견을 충분히 반영할 수 있다는 장점이 있다(서울특별시, 2013:20).

(2) 부모의 보육에 대한 높은 참여도

사회적협동조합 어린이집은 부모가 자녀의 교육 및 프로그램에 직접 참여하고 의사를 반영할 수 있다는 점에서 고려해 볼 가치가 있다. 이는 아동의 발달의 최적화를 위해 가정과 교사, 그리고 아동이 삼박자를 가장 잘 이룰 수 있는 형태일 뿐만 아니라 부모가 자녀의 성장하는 모습과 발달을 직접 보육 현장에서 눈으로 볼 수 있기 때문에 아동을 이해하고 부모역할의 기술 습득을 촉진할 수 있다는 점에서 충분히 가치가 인정된다.

(3) 보육시설의 비영리화

사회적협동조합에서 운영하는 어린이집은 비영리법인¹³⁾이기 때문에 보육시설이 영리화되지 않도록 하는 가장 확실한 방법이다. 또한 사회적협동조합은 지역의 광범위한 이익과 시민들의 사회적 통합을 위해 활동하기 때문에 조합원만을 위한 조직이 아니라 지역을 위해 존재하고 사회적 약자를 포함한 모든 사회구성원들의 통합을 위해 존재한다는 것을 강조한다는 점¹⁴⁾에서 공공성을 추구하고자 하는 국공립어린이집의 설립 취지와도 가장 부합된다.

(4) 협동조합 간 컨소시엄으로 인한 효과의 극대화

이탈리아 볼로냐의 카라박 프로젝트에서 볼 수 있듯이 각각의 강점을 가진 협동조합들이 컨소시엄을 이루어 어린이집을 운영할 경우 일자리 창출, 사회통합 및 지역사회에 기여하는 사회적협동조합의 목적 달성뿐만 아니라 혼자서는 어려운 일을 효과적이고 능률적으로 처리할 수 있다는 이점이 있다(서울특별시, 2013:20).

(5) 잉여금의 재투자

보육협동조합은 기업이 잉여금을 배당하고 영리를 추구하는 것과는 달리 잉여금을

13) 협동조합 기본법 제 4조에서 “사회적협동조합등은 비영리법인으로 한다.”라고 명시되어 있음.

14) ZingyJ의 사회혁신 이야기(2012. 11). 사회적협동조합의 잠재력을 촉발하라.

<http://www.zingyj.com/author/jungwonk/>에서 2014. 5. 22. 인출함.

어린이집의 질을 증진시킬 수 있는 다양한 측면에 사용할 수 있다. 이는 궁극적으로 아동들에게 질 높은 보육 환경을 제공할 수 있으며 보육비를 낮출 수 있는 이점이 있다. 2005년 영국에서 발간된 보고서¹⁵⁾에 의하면 협동조합으로 운영되는 질 높은 어린이집은 주주들에게 이익을 창출하여 배당금을 나눌 필요가 없기 때문에 영리를 추구하는 다른 어린이집에 비해 낮은 보육비를 유지하고 있었다고 보고했다.

나) 사회적협동조합의 제고사항

(1) 안정되지 않은 자본금

사회적협동조합은 조합원의 출자금 모집에 한계가 있다. 뿐만 아니라 가입과 탈퇴가 자유롭기 때문에 조합원의 출자금이 언제든지 빠져나갈 수 있다는 문제점이 있다. 따라서 다른 국가에서는 출자금 환급 기간 제한, 다양한 출자 제도 인정, 의무적인 협동기금제도 운용, 금융협동조합의 협동조합 대출 및 융자 등을 통해서 자본금의 안정성을 꾀하도록 돕고 있다(서울특별시, 2013:22).

(2) 1인 1표의 더딘 의사결정

조합원 모두에게 의사결정권이 있어서 민주적으로 운영될 수 있다는 장점이 있는 반면, 모든 조합원들의 의사를 반영하고 결정하는 과정을 거쳐야하기 때문에 조합의 규모가 클 경우에는 의견을 수렴하는 데 오랜 시간이 걸릴 수 있다. 따라서 부모의 요구나 어린이집 운영에 신속하게 반영하고 대처해야 할 안전이 있을 시 더딘 의사결정으로 인해 어려움을 겪을 수 있다(김현대, 2011:3).

5. 국공립어린이집 위탁체 선정기준 개선방안

가. 국공립어린이집 위탁체 관련 기준

공공성 강화를 위한 비영리 법인 우선 위탁 고려

국공립어린이집 위탁의 투명성과 공공성을 확보하기 위해서는 운영주체의 비영리성을 담보하는 제도적 장치 마련이 가장 관건이 된다(서문희 외, 2007:239). 국공립어린이집 위탁 시 공공성을 강화시키기 위해서는 개인보다 사회복지사업을 목적으로 하는 법인이나 비영리 법인 또는 단체 등에게 우선적으로 운영권을 부여할 필요가 있다.

15) 출처: Reed, H. & Stanley, K. (2005). Co-operative social enterprise and its potential in public service delivery. IPPR, London.

이는 관련 선행연구들(서문희 외, 2007:239; 양미선 외, 2012:202)에서도 지속적으로 제의되어왔던 내용이다. 서수경 외의 연구(2013:26)에서 지적하듯 개인 위탁의 경우 국공립어린이집이 사유화될 소지를 안고 있고 전문성이 보장되지 않을 경우 보육의 질을 보장할 수 없다는 위험의 소지가 있기 때문일 것이다. 양미선 외(2012:202)의 연구에서는 개인 위탁체 선정에 제한해야하는 또 다른 이유로 이행보증보험 의무 가입제도가 폐기됨에 따라 개인 위탁체인 국공립어린이집에서 문제가 발생할 경우 이를 보장받을 수 있는 안전장치가 없음을 지적하였다. 본 조사 결과 국공립어린이집 위탁주체가 개인위탁이 48.8%, 시군구 직영이 3.8%, 사회복지법인 및 법인·단체가 44.6%로 개인 위탁이 여전히 가장 많은 상황임을 고려할 때, 이러한 개인위탁의 안전성과 전문성 부족을 이유로 이미 개인에게 위탁자격을 제한하거나 개인 위탁의 수탁 수 상한을 조례에 반영하는 지자체가 있음은 상당히 고무적이라 할 수 있다.

위탁체의 수탁 수 제한에 대한 명문화

국공립어린이집 위탁체의 수탁 수 제한에 대한 규정이 보육조례에 명시될 필요가 있다. 본 조사 결과 72.8%인 163건의 지자체 조례에는 위탁체의 수탁 수 제한에 대한 규정이 마련되어있지 않았다. 국공립어린이집이 지니는 공공성과 위탁 운영체의 비영리성 담보를 위해서는 수탁이 특정 개인이나 법인 또는 단체에 편중되어 사유화의 성격이 강화될 수 있음에 대한 선견적 대응이 필요하다. 특히 개인 위탁자의 경우 복수수탁에 대한 금지가 이루어져야 한다.

조례분석 결과에 따르면 수탁 개수에 대한 제한규정을 조례에 두는 경우는 법인과 단체, 개인으로 구분하여 제한을 달리하는 것이 일반적이다. 지자체의 상황을 감안하여 수탁 허용 개수에 대한 융통성을 충분히 반영하여야 하나, 위탁체 모집 공고일을 기준으로 관할구역에서 국공립어린이집 수탁 수에 대한 제한 규정을 명문화함은 공공성과 비영리성을 담보한다는 측면에서 중요한 의의를 지닌다.

위탁체의 총 위탁 기간제한 규정 마련

영유아보육법 시행규칙을 통해 위탁기간을 5년으로 제시함에 따라, 전체의 54.9%인 123개 지자체 조례에는 5년으로 명시하고 있다. 이는 2012년 선행연구(양미선 외:95) 조사시점에서는 위탁기간 3년(88.5%)이 주류를 이루던 상황과 비교할 때 영유아보육법의 개정과 더불어 달라진 부분임을 알 수 있다. 그러나 재위탁을 허용 규정을 조례로 명시한 지자체가 199곳으로 88.8%를 차지하여 주류를 이루나, 재위탁 횟수에 대한 규정은 마련하지 않는 경우가 58.5%, 1회로 제한하는 경우가 36.6%로 조사되었다. 이를 종합하여보면, 1회 재위탁만을 허용하는 경우라도 실제 위탁 기간은 최소 10년

정도가 될 수 있음을 뜻한다.

이렇듯 위탁 운영 기간이 길어지는 경우 어린이집 운영의 안정성을 확보할 수 있다는 긍정적 측면도 있으나 그와 동시에 시설 운영의 해이와 사유화 경향을 초래할 수 있다는 우려를 갖게 한다. 또한 능력 있는 위탁 희망주체 간 기회를 공유하고, 형평성을 유지한다는 면에서 국공립어린이집 운영 기간의 제한을 둘 필요가 있다. 즉, 원칙적으로 신규위탁 5년 이후 1회에 한하여 재위탁을 허용하고, 그 이후에는 기존 위탁체도 동일한 조건에서 완전 공개경쟁 하도록 조례에 규정하는 방안이 합리적으로 보인다. 다른 위탁 주체가 합당하지 못하거나, 지자체의 특성으로 인해 10년 이상의 지속적인 운영이 필요한 상황이라도 공개경쟁으로 다시 위탁받을 수 있으므로 문제시 되지 않을 것이다.

나. 국공립어린이집 위탁체 선정 과정

보육정책위원회의 구성

국공립어린이집 위탁체의 선정은 보육정책위원회에서 원칙적으로 심사하도록 영유아보육법에 규정하고, 그 비율도 시행령으로 구체적으로 제시하고 있다. 이에 대해 국공립어린이집 위탁 선정과정에 있어서 정치적 이해관계가 개입될 소지가 있으며, 보육정책위원회의 대표성, 전문성, 의결권 문제가 제기되었다. 국공립어린이집 위탁체 선정과정 및 결과의 객관성, 투명성, 공정성 유지를 위해 보육현장 경험과 이해, 정치적 중립성, 공정성의 자질을 지닌 보육정책위원회 구성은 그 선결조건이라 볼 수 있다.

첫째, 영유아보육법 시행령에 제시된 보육정책위원회의 구성 비율을 조정하자는 의견이 지배적이다. 선행연구(양미선 외, 2012:205)의 제언처럼 본 의견수렴의 과정에서도 정치적 영향력의 배제와 전문성 부족이라는 이유로 현재의 구성 비율에서 보육전문가의 비중을 늘리고 지자체 담당 공무원, 공익을 대표하는 자와 부모, 보육교사의 비중은 낮출 것에 대한 의견이 많았다. 부모대표의 경우 개인차는 있으나 보육에 관한 이해와 전문성이 떨어진다는 점이 지적된다.

둘째, ‘공익을 대표하는 자’의 기준을 명확히 할 필요가 있다. 보육사업안내(2014:154)에는 공익을 대표자로 소비자단체, 시민단체, 법조인단체, 경제인단체, 의료인단체, 언론인단체 등의 종사자로 사회복지 및 보육에 대한 공익을 대표할 수 있는 자 등을 예시로 제시하고 있다. 그러나 예시한 공익대표가 보육에의 이해나 전문성이 있다고 간주하기는 어렵다. 본 조사과정에서도 이 범주에 대한 해석이 지자체마다 차이가 있음을 알 수 있었다. 보육정책위원회의 구성 중 보호자 및 공익대표가 차지

하는 비율이 45%이상으로 위탁체의 선정과정에 미치는 영향력이 큼을 고려할 때, 최소한 보육사업안내의 예시에 '보육 관련 업무나 경험을 지닌 자'라는 문구를 넣어 '공익을 대표하는 자'라는 공익의 의미 안에 보육 관련성 여부를 구체화하여 반영할 필요가 있다.

셋째, 이미 일부 지자체의 조례에서는 보육정책위원의 공개모집을 명시한 경우처럼 보육정책위원의 선정과정과 결과 공개가 요구된다. 서수경 외(2013:100)는 그 구체적인 방안으로 보육정책위원회를 구성, 심사, 공표의 3단계로 나누어 구성할 것을 제안했다. 구성단계에서 보육정책위원회 3배수를 추천받아 이를 공표하고, 심사단계에서는 이해집단에 속하는 부모 및 시민단체로 구성된 심사단으로 하여금 추천받은 보육정책위원들의 적격성 여부를 심사하고, 그 결과를 게시판, 인터넷 홈페이지, 지역방송 등을 통해 공표하는 방안을 제시하였다.

위탁 심의절차 및 기준, 결과 공개 및 신규 공모 지원

영유아보육법 시행령 제 26조의 2는 업무의 위탁에 관해서 보건복지부장관, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 제 1항 및 제 2항에 따라 업무를 위탁하려는 경우에는 미리 위탁의 기준, 절차 및 방법 등을 위탁을 하는 기관의 게시판이나 인터넷 홈페이지를 이용하여 공고하고, 업무를 위탁한 경우에는 위탁을 받은 기관·단체 등 및 위탁업무의 내용을 고시하거나 위탁을 하는 기관의 게시판이나 인터넷 홈페이지를 이용하여 공고하여야 함을 명시하고 있다. 위탁체 모집공고나 심의 결과 및 선정결과의 공개는 전문성을 갖춘 유능한 위탁체가 지원할 수 있는 기회를 높이고 위탁체 선정과정에서 정치적인 영향이나 다른 요인들의 개입을 최소화할 수 있게 함으로써 객관적이고 중립적이며 투명한 위탁체 선정을 할 수 있도록 돕는다. 그러나 짧은 공모기간과 정보접근에 대한 어려움으로 위탁체 선정 관련 정보를 공개하더라도 현재 국공립어린이집 원장을 제외한 보육교사나 종사자들은 진입이 수월하지는 않은 실정이다. 따라서 유능한 위탁체의 참여를 독려하여 국공립어린이집 질적 수준의 유지와 향상을 도모할 수 있도록 신규 진입을 안내하는 역할을 지원할 필요가 있다. 그 구체적인 방안으로 육아종합지원센터 등의 지원기관을 통해 그 공모내용, 자격, 응모과정준비 등을 관심 있는 위탁 희망 주체들에게 정기적으로 안내하는 기회를 마련할 것을 제안한다.

위탁체 선정 기준 개선 및 강화

영유아보육법 시행규칙 제 24조 4항 및 5항 전단에 따른 보육정책위원회 또는 수탁자선정심의위원회의 심의항목을 살펴보면 보육 관련 사업 운영실적, 수탁자의 공신

력 및 재정능력, 어린이집 운영계획, 대표자 및 어린이집 원장의 전문성 등이 포함되어 있어야 한다. 위탁체 선정 심사 시 보육 관련 사업 운영 실적 서류만을 가지고는 보육 사업 이행을 위한 전문성, 공공성, 투명성, 체계성이 보장되지 못함을 지적하였다(서수경 외, 2013:99). 또한 법인 및 단체 위탁처럼 위탁체와 운영주체가 다른 경우 현재의 기준이 운영체의 기준에 초점이 두어져 있고 위탁체 관련 실적을 반영하기 어렵다는 지적이 있다. 이에 국공립어린이집 운영 관리체계에 포함되는 정관, 이사회 의결사항, 담당부서 및 담당자의 역할, 인사 및 회계 운영관리, 위탁전입금 지원 계획, 자체평가 등 국공립어린이집 운영을 위한 기본계획 수립 및 관련 자료 등 참고기준 자료 보강이 필요하다.

재위탁 심사 시 현장관찰 및 부모의견조사 등 평가 방법의 다면화

재위탁의 경우 단독평가 후 재위탁이 69.4%로 가장 선호되는 방법임을 감안할 때, 단독 평가 대상에 대한 종합적 평가가 보완되어야한다. 이를 위한 방법으로 평가기준으로 현장 관찰과 부모의견조사를 추가할 것을 제안한다.

재위탁은 위탁 기간 종료 전에 운영과정에 대한 평가가 가능하나 현재의 기준은 제출하는 서류에만 기초하여 평가가 이루어지므로 현장 관찰 등이 지표로 반영하여야 더욱 실제 운영현장에 대한 정확한 평가가 될 것이라는 점이다. 선행연구(양미선 외, 2012:203)에서는 이 현장관찰을 의무화하자는 의견을 개진하기도 하였다. 일부 지자체에서는 현장 관찰을 이미 지자체의 세부지표로 구성하여 평가에 반영하고 있음은 고무적이다.

재위탁 심사 기준과 관련한 쟁점 중 다른 하나는 현재 재위탁 심사기준표를 적용한 심사에서 간과, 누락된 부분이 이용아동 부모의 평가이므로 이에 대한 보완이 필요하다. 이용 경험자인 부모의견조사 결과를 반영함이 필요해 보인다.

이에 대해 서수경 외(2013)는 한 번의 심사로 당락이 결정되는 현재의 재위탁 방식 대신, 운영기간 동안 평가인증 결과 및 점수, 지도점검 및 안심보육 모니터링 점수, 설문지를 통한 부모 의견 수렴, 현장방문 평가 등의 점수를 골고루 재위탁 심사에 반영될 수 있도록 함으로써 위탁체로 하여금 평소에도 국공립어린이집을 효과적으로 운영 관리할 수 있게 유도하는 방안을 제시했다.

재위탁 시 위탁체 선정관리기준표 적용의 문제

현재 신규 위탁 및 변경 위탁은 반드시 공개경쟁을 해야 하지만 재위탁의 경우는 보육정책위원회의 심사를 거쳐 70점 이상의 점수를 획득하면 공개경쟁 없이 재위탁됨이 일반적이다. 또한 이 때 사용되는 ‘국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기

준표'는 반드시 사용해야 하는 것이 아니라 권장 사용이고 보육정책위원회에서 조정하여 사용할 수 있다. 안정적 운영이 강점이기는 하나 국공립어린이집의 재위탁은 제한적인 기회를 특권적으로 제공하는 측면이 있는 분명한 사실이다. 그러기에 재위탁 심사는 기존 위탁체에게 운영권을 재부여할 지 여부에 관한 것으로 심사기준이 더욱 엄격할 필요가 있다.

선행연구(양미선 외, 2012:203)는 재위탁 시 '국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기준표' 적용의 제도화 필요성을 강조하면서 영유아보육법 개정을 제의하였다. 그러나 본 연구의 지자체 조례분석 결과와 지자체에서 자체 적용하는 재위탁 지표를 살펴보면 오히려 현장관찰이나 지표내용을 세분화하고 첨부자료를 강화하는 등 '국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기준표'보다 강화된 평가 지표를 적용함으로써 보육의 질적 수준 제고를 도모하는 사례들도 있다. 이를 보면 현재의 기준이 의무적용 제도화보다 지역특성을 반영하여 더욱 실질적이라는 면도 있으나, 또 일부에서는 미흡하고 불합리한 기준의 임의 적용이 이루어짐을 감안할 때, 최소 수준을 확보한다는 면에서는 '국공립어린이집 위탁체[재위탁] 공통심사 기준표' 적용의 제도화는 필요하다.

육아종합지원센터 중심의 국공립어린이집 위탁관리 모니터링 강화

국공립어린이집 운영의 공공성 확보와 질적 수준의 제고를 위해서 운영체의 운영 과정에 모니터링이 필요하다는 의견이 지속적으로 제언되었다. 양미선 외(2013:205)는 보육 현장에서 발생할 수 있는 문제들을 적극적으로 차단하고 위탁체의 보육업무 수행을 지원할 중앙정부 차원의 모니터링 제도 도입이 필요하다고 강조하였고, 서수경 외(2013:104)는 서울시를 중심으로 자치구 위탁관리 모니터링이라는 간접방식을 통해서 위탁받은 국공립어린이집의 질 관리 방안을 제시하였다. 또한 구체적인 실행 방안으로 모니터링의 범위와 내용은 위탁체, 보육정책위원회, 위탁과정, 위탁심사지표인 4개의 범주로 정하고 지자체 위탁관리 모니터링을 위한 체크리스트를 작성, 배포함을 포함한다.

질적 수준의 제고도 좋지만, 국공립어린이집의 설치와 위탁체 운영관리의 실질적 주체가 지자체임을 감안할 때 자칫 이러한 모니터링은 지자체나 자치구에 대한 중앙 차원의 개입으로 여겨지기 쉽다. 그러므로 질 관리를 위해 평가의 개념이 아닌 지원 개념으로의 모니터링 방안 모색이 필요하다. 이를 위해 국공립어린이집 운영을 지원의 허브로 전국의 육아종합지원센터를 활용함이 적절할 듯하다. 육아종합지원센터를 통해 국공립어린이집의 지원요구를 정기적으로 수렴하고, 그 내용을 분석하여 시의 적절한 지원계획을 수립하고, 다양한 매뉴얼, 동영상 자료 등 보조적 자료를 개발 보급하고, 교육 상담 등을 병행함으로써 질적 수준의 제고를 도모할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 권미경·김길숙·함철규(2014). 국공립어린이집 위탁체 선정관리 기준 개선방안.
- 김현대(2011). 자본주의 위기의 대안 협동조합으로 기업하기-유럽의 협동조합에서 배운다-. 서울: 한겨레경제연구소.
- 보건복지부(2014a). 영유아보육법령집.
- 보건복지부(2014b). 2014년도 보육사업안내.서문희 외,2007:239)
- 서문희·이상헌·임유경(2001). 국공립보육시설 위탁운영의 현황과 개선방안. 한국영유아보육학, 25, 165-187.
- 서수경·유정민(2013). 서울시 국공립어린이집 위탁운영 개선방안 연구. 서울시여성가족재단.
- 서울특별시(2013). 함께 만드는 협동조합 알아보기: 협동조합 운영 사례집.
- 양미선·임지희(2012). 국공립어린이집 설치·운영 현황 분석 및 개선방안 연구. 육아정책연구소.
- 이희완(2013). 우리나라 사회적협동조합의 제도적 특성과 과제, 제도와 경제 제7권 제2호, 한국제도·경제학회.

<온라인 자료>

- 경향신문(2013. 1. 2.). 이탈리아 볼로냐에선 집짓기·연극관람·육아까지 조합 통해 해결. http://news.khan.co.kr/kh_news에서 2014. 5. 22. 인출.
- 사회적경제센터(2012.12.13.). 사회적협동조합의 잠재력을 촉발하라.
<http://blog.makehope.org> 에서 2014. 5. 28. 인출.
- 신나는 조합 웹사이트. ‘협동조합 신고 및 인가현황(2월말 기준)’.
http://joyfulunion.or.kr/new/xe/coop_02/14970에서 2014. 5. 24. 인출.
- 주택산업연구원 보도자료(2014.02.25). 신축 공동주택 단지 내 국공립어린이집 설치 활성화 통해 아동을 믿고 맡길 수 있는 사회분위기 확대 필요.
- www.khi.re.kr/module/board/download.php?boardid=pds&b에서 2014년 6월 13일에 인출.

협동조합 웹페이지. www.cooperative.go.kr 에서 2014. 5. 28. 인출.

ZingyJ의 사회혁신 이야기(2012. 11). 사회적협동조합의 잠재력을 촉발하라.

<http://www.zingyj.com/author/jungwonk/>에서 2014. 5. 22. 인출.

<부록 1> 국공립어린이집 위탁체 (신규·변경) 공통심사 기준표 개선요구

〈부록 표 1〉 국공립어린이집 위탁체(신규·변경) 공통심사 기준표 개선요구

현재 기준				개선 요구			
심사항목	총점	세 부 항 목		배점	심사항목에의 의견	세부항목에의 의견	세부항목 배점에의 의견
합 계	100						
1. 어린이집 운영 계획	40	-보육사업계획	• 표준보육과정에 따른 보육 사업 계획 • 보육지침에 표기된 법령과 관련한 보육 활동 계획 • 취약보육운영계획 등	20 16 12	-어린이집 운영계획 총점 40점의 비중이 너무 높으니 하향조정 -12, 6, 6점이라는 최저점이 높아 변별력이 없으므로 하향조정 -단일점수가 아닌 구간점수를 부여함 예)20~17, 16~13 등으로	-취약보육운영계획은 '어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획'으로 이동이 적절함 -취약보육에 영아보육이 포함됨은 제고가 필요함	-세부항목 간 배점 조정 보육사업계획 20점을 하향조정→15점으로
		-어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가 계획	• 전반적 시설운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	10 8 6		-운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획 10점을 상향조정→15점으로	
		-예산의 적절성	• 세입·세출에 대한 예산 편성의 적절성	10 8 6		-예산편성의 적절성의 기준이 모호함 -권장기준의 예를 제시할 것	

(부록 표 1 계속)

현재 기준					개선 요구		
심사항목	총점	세 부 항 목		배점	심사항목에의 의견	세부항목에의 의견	세부항목 배점에의 의견
합 계	100						
2. 운영체대표 및 원장 전문성	35	-평가인증 참여 여부	• 참여하여 통과 • 참여(중) • 미참여	10 7 3	-최저점이 높아 변별력이 없으므로 최저점 하향조정 -원장의 전문성에 보육관련 전공여부 추가함 -보육관련 표창 항목 삭제	-대부분의 어린이집이 평가인증을 통과하는 추세이므로 통과점수에 따라 차등점수를 부여함	-평가인증 참여배점의 하향 조정 -평가인증점수반영
		-보육 등 아동 복지 업무경력	• 10년 이상 • 5년 이상~10년 미만 • 3년 이상~5년 미만	10 8 6		-배점을 세분화함 -3년 미만의 경력에 대한 기준이 필요함	-3년 미만의 경력에 대해 4점 부여
		-보육관련 표창 또는 연구실적 -공모사업 수상 실적	• 표창 또는 연구실적 유·무 • 보육관련 공모사업 수상 실적	5 4 3		-실적이 전혀 없는 경우의 배점 기준 제시 -실적산정에의 기간, 범위명시 -보육관련 공모사업 수상실적은 개인일 경우에만 적절하므로 삭제	-실적없음을 0점을 부여하는지 또는 3점을 부여하는지 기준
		-보육사업에 대한 열의 및 태도 -운영의지 -향후 발전계획	• 소견발표로 운영능력 종합 평가	10 8 6		-이 항목은 상위 3개 항목과 중복되는 경향이 있으므로 배점을 하향조정 -원장의 전문성 파악 가능한 기회이므로 상향조정	-최저점 4점으로 하향 조정

(부록 표 1 계속)

현재 기준				개선 요구		
심사항목	총점	세 부 항 목	배점	심사항목에의 의견	세부항목에의 의견	세부항목 배점에의 의견
합 계	100					
3. 운영체의 시설 운영 실적	10	-운영체의 복지 및 보육관련 사업운영실적 -복지 및 보육관련 지역사회 기여도	10 8 6	-최저점이 높아 변별력이 없으므로 최저점 하향조정	-사업운영실적 전혀 없는 경우의 배점 기준 제시 -기여도 판단기준 모호	-사업운영실적 기준 마련 -기여도 예시마련
4. 운영체의 공신력	10	-도덕적·법적 공신력 -법적 건전성 및 지도점검 지적사항·민원발생에 대한 처리실태 -운영 목적이 위탁 대상 시설과의 적정성 여부	10 8 6	-‘어린이집운영 경험이 있는 자’인 경우 점수부여 기준 모호(0점 또는 6점) -위탁체 운영자와 원장후보자의 배점 분리	-관외시설의 경우 해당부서에서 지적사항·민원발생 처리실태 확인 어려움 -정량적 요소 반영한 구체적인 기준마련이 필요함	-‘어린이집운영 경험이 없는 자’에 최하점 제시 -도덕성 중요하므로 배점 상향 조정→ 15점으로
5. 운영체의 재정능력	5	-운영체의 자산 및 부채 현황	5 4 3		-자산에 대한 세부기준 제시 -법인의 경우 독립운영 장치 확인 필요함	

주: 본 개선요구는 전국 지자체의 보육담당자와 보육전문가의 의견을 수렴한 결과를 요약한 것임.

<부록 2> 국공립어린이집 위탁체 (재위탁) 공통심사 기준표 개선요구

〈부록 표 2〉 국공립어린이집 위탁체(재위탁) 공통심사 기준표 개선요구

현재 기준				개선 요구		
심사항목	총점	세 부 항 목	배점	심사항목에의 의견	세부항목에의 의견	세부항목 배점에의 의견
합 계	100					
1. 운영체의 시설 운영 및 사업 실적	30	-시설운영 관리	10~9 8~7 6~4	-운영체의 시설 운영 및 사업 실적 세부항목의 구체화 -교사 이직률 반영 필요함 -최저점이 높아 변별력이 없으므로 최저점 하향조정	-용어의 수정:시설→어린이집 -기준표와 세부항목별 평가 기준안의 용어통일	-평가기준안의 우수, 보통, 미흡에의 기준제시
		-보육사업 계획의 이행 여부	10~9 8~7 6~4		-보육사업 계획의 이행여부는 실제로 시설운영관리와 중첩 부분 많아 합산하여→20점	-평가기준안의 우수, 보통, 미흡에의 기준제시
		-회계관리의 적정성	10~9 8~7 6~4		-세부항목에 대한 구체적인 기준 제시 필요함 -최근 3개월간의 회계 서류 첨부 추가	-평가기준안의 우수, 보통, 미흡에의 기준제시

(부록 표 2 계속)

현재 기준				개선 요구			
심사항목	총점	세 부 항 목		배점	심사항목에의 의견	세부항목에의 의견	세부항목 배점에의 의견
합 계	100						
2. 운영체대표 및 원장의 전문성	30	-평가인증 참여 여부	• 참여하여 통과 • 참여(중) • 미참여	10 7 3	-‘보육 등 아동복지 업무 경력’의 점수배점 하향조정 ‘보육사업에 대한 열의 및 태도, 운영의지, 향후 발전계획’ 배점상향 의견 -보육관련 표창 경력이 원장의 전문성 평가기준으로 부적절함 -위탁 기간 중 원장의 외부 활동 현황 반영(어린이집 본연의 업무에 충실 유도) -위탁기간 중 원장의 재교육 현황 평가기준에 추가	-평가인증 점수와 연계하여 세분화 필요함	-점수 95점이상→10점 94~90점→9점 89점이하→8점
		-보육 등 아동복지 업무경력	• 10년 이상 • 5년 이상~10년 미만 • 3년 이상~5년 미만	10 8 6		-보육 등 아동복지 업무경력 3년 미만의 점수 배점기준	-배점의 하향조정 의견 (5점, 4점, 3점으로)
		-보육관련 표창 또는 연구실적 -공모사업 수상 실적	• 표창 또는 연구실적 유·무 • 보육관련 공모사업 수상 실적	5 4 3		- 이 항목의 준비를 위해 실제 보육활동에 무리가 있으므로 항목을 삭제하거나 하향조정 필요	-배점의 삭제 또는 하향조정
		-보육사업에 대한 열의 및 태도 -운영의지 -향후 발전계획	• 운영능력 종합평가	5 4 3		-소신발표 없이 평가하기 어려움	-배점의 상향조정 의견 (10점, 8점, 6점으로)

(부록 표 2 계속)

현재 기준				개선 요구			
심사항목	총점	세 부 항 목		배점	심사항목에의 의견	세부항목에의 의견	세부항목 배점에의 의견
합 계	100						
3. 어린이집 운영계획	25	-보육사업계획	• 표준보육과정에 따른 보육 사업 계획 • 보육지침에 표기된 법령과 관련한 보육 활동 계획 • 취약보육운영계획 등	10 8 6	-최저점이 높아 변별력이 없으므로 최저점 하향조정		
		-어린이집 운영 및 관리에 관한 계획 및 평가계획	• 전반적 시설운영 및 관리에 관한 계획 및 평가 계획	10 8 6		-위탁기간 중의 현황 중심	
		-예산의 적절성	• 세입·세출에 대한 예산 편성의 적절성	5 4 3		-적절성의 기준 모호	
4. 운영체의 공신력	10	-도덕적·법적 공신력 -법적 건전성 및 지도점검 지적사항·민원발생에 대한 처리실태 -운영 목적이 위탁 대상 시설과의 적정성 여부		10 8 6	-최저점이 높아 변별력이 없으므로 최저점 하향조정	-정량적 요소 반영한 구체적 기준마련이 필요함	
5. 운영체의 재정능력	5	-운영체의 자산 및 부채 현황		5 4 3	-위탁 기간 동안의 재정적 기여도 반영	-전입금을 제시하였다면 실제 이행여부 반영	-자본대비 부채가 과도한 경우 감점

주: 본 개선요구는 전국 지자체의 보육담당자와 보육전문가의 의견을 수렴한 결과를 요약한 것임.



토론

이완정 | 인하대학교 아동학과 교수

권혜진 | 나사렛대학교 아동학과 교수

‘보육의 공공성 확보를 위해 문제점은 없는가?’ 토론 1

이완정(인하대학교 아동학과 교수)

원고의 방향과 내용에 동의하며, 세부내용이 체계적으로 조직되어 있다고 보입니다. 제언하고자 하는 내용을 체계적으로 구성하는 대신 원고의 전개에 따라 정리해보았습니다.

첫째, 국공립어린이집(재)위탁 심사를 할 때마다 영아보육이 아직도 취약보육의 범주 내에 있는 것을 보고 놀랍니다. 이미 0 ~ 5세 무상보육이 보편화되어있고 연령별 표준보육과정이 고시되어 있습니다. 이 상태에서 영아보육을 취약보육으로 범주화시켜놓은 기준이 잔존하여 위탁신청자가 제출한 ‘어린이집운영계획’의 내용이 체계적으로 전개되지 못하고 있는 것을 발견하게 됩니다. 특히 근래에는 국공립어린이집을 적극 확충하고자 노력하는 지자체에서 정원 20인 이하의 가정어린이집도 설치하는 편입니다. 인원구성 상 주로 영아보육이 이루어질 경우 비 취약보육은 무엇인지에 대한 의문이 들게 됩니다. 관련 법조항 및 보육사업안내에서 취약보육의 범위를 재조정할 필요가 있어 보입니다.

둘째, 국공립어린이집 재위탁심사를 하다보면 간혹 드물게 시설장의 가족이 교사 등 종사자로 복무하고 있는 것을 발견하게 됩니다. 친인척의 경우에는 재위탁신청서류로 파악하기가 어렵습니다. 공공기관임을 감안하여 이를 금해야 할 것으로 보입니다.

셋째, 총 위탁기간 제한설정안에 기본적으로 동의합니다. 다만 이 제한이 수탁자의 전횡과 부패, 해이를 예방하기 위한 것이라면 이 제한으로 해당 문제가 일정 기간 내 더 심화될 우려도 있습니다. 특히 개인수탁자의 경우 본인의 직업지속성에 불리하여 위탁시설장이라는 직책의 실질적 지위가 많이 훼손될 수 있다고 봅니다. 지속위탁의 문제는 수탁제, 시설장 뿐만 아니라 일부 교사에게서도 나타나고 있습니다. 그러므로 시설장과 교사의 지역 내 전환근무제를 제안합니다. 이전시설에서의 근무경력과 실적이 이력으로 따라갈 수 있을 것입니다.

넷째, 법인과 단체가 개인수탁자에 비해 반드시 더 체계성이 있거나 재정적으로 보다 안전한지 의문이 들 때가 있습니다. 수탁 법인 및 단체의 유형을 세분화하여 양질을 따져볼 필요가 있습니다. 그리고 위탁이나 재위탁심사 시 법인과 단체가 해당 어

린이집의 운영에 기여한 부분을 보다 명시적으로 밝히게 할 필요가 있습니다. 예전에 사용된 기부금 약정 등의 방식은 효율적이지 않다고 봅니다.

다섯째, 확충방법의 다양화로 민관연대, 리모델링, 주택법에 따른 전환 등이 이루어지고 있는 것을 환영합니다. 이전부터 거론되던 국공립어린이집확충에서의 관관연대(초등학교 유휴교실 활용, 박물관 일부 공간 활용 등)도 모색할 필요가 있습니다.

여섯째, 지방보육정책위원회 구성에서 공익대표는 어느 범위까지 할 것인지 보다 명확화 할 필요가 있다는 데 동의합니다. 현장에서 경험해보면 일부 공익대표의 경우 어린이집의 특성에 대해 거의 알지 못하고 위탁 및 재위탁 심사에 참여하는 경우가 많습니다. 이 분들과 대화를 나누어보면 특히 ‘어린이집 운영계획’ 부분에 점수를 부여하기 어렵다고 합니다. 이 분들의 공익성을 신뢰할 경우 위원으로 위촉은 하되, 위탁기준심사표에서 일부조항은 본인이 희망할 시 채점하지 않을 수 있는 등의 방법도 생각해볼 수 있겠습니다. 위원의 개별점수를 합산하여 최고점과 최저점을 제하고 평균하기 때문에 그리 불가능하다고 보지는 않습니다.

일곱째, 현장에서 경험해보면 완전공개경쟁 재위탁의 경우 기존 수탁자가 수탁하기도 하고 새로운 수탁자가 수탁하게 되기도 합니다. 어떤 경우이든 수탁체(개인 수탁자 포함)의 수준이 높게 유지되거나 높아지는 것을 볼 수 있습니다. 일괄 총수탁기간 제한의 일부 문제점을 보완(위 세 번째 항목으로 제안)한다면, 완전공개경쟁 재위탁의 장점은 유지될 수 있다고 봅니다.

여덟째, 위탁체 선정시점과 관련하여, 어린이집 신축 시 설계단계에서 공간검토위원회 등이 운영될 필요가 큼니다. 종종 설계 및 구성이 어린이집을 운영해본 전문가(주로 시설장)없이 외부인들에 의해 이루어져 신규수탁 후 운영자가 많은 공간을 리모델링해야하는 경우를 봅니다. 이 비용은 적게는 수백, 크게는 수천만 원이 소요되며 몇 년에 걸쳐 리모델링이 이루어지는 때도 많습니다. 이 문제점은 이미 다른 부분에서도 많이 제기되어 일부 지역에서는 보완되고 있습니다만 전면적으로 실시될 필요가 있습니다.

아홉째, 재위탁심사기준에는 교사 등 종사자의 수탁체 및 시설장 운영평가 부분이 들어갈 필요가 있습니다. 어린이집종사자는 시설운영의 과실에 대해 가장 잘 알고 있는 사람이기 때문입니다. 운용 시 대부분 높은 점수를 부여하여 차별화되기가 어렵다는 문제점은 있으나, 이 기준이 있다는 것만으로도 수탁자(운영자)와 종사자간 관계가 개선될 수 있을 것입니다.

열째, 일부 사회적협동조합이 영유아기 자녀의 부모위주로 구성될 위험은 없는지 의문이 듭니다. 많은 부모는 자녀가 영유아기일 때에는 보육에 관심을 가지다가 자녀가 초등학교로 진학하면 점차 관심이 급격하게 떨어집니다. 자녀가 성장한 부모들이

조합원에서 탈퇴한다면 지속 확충이 잘 이루어지지 않는 기간이 발생할 것이고 이 시기에는 효율적 연계가 어려워질 수 있습니다. 과거 소수 부모협동 어린이집의 설치 및 운영, 폐쇄 과정에서 발생했던 일입니다.

열한 째, 개인위탁자의 복수 수탁 금지안에 동의합니다. 법인 및 단체도 일정지역 내 복수 수탁을 금지할 필요가 있습니다.

열두 째, 어린이집(재)심사기준표에서 어린이집 운영계획은 보다 구체화되고 체계화될 필요가 있습니다. 메뉴구성이 애매하여 작성자의 입장에서 매우 혼란스럽습니다. 예를 들어 종사자 관리는 운영자의 업무 능력 중 큰 부분을 차지합니다만 운영계획에서는 공개채용, 원만한 관리 등 한두 쪽에 원칙론만 제시하고 있는 경우가 대부분입니다.

이와 병행하여 요즘 체계적으로 운영되는 어린이집은 「어린이집운영규정」을 두 겹께 두고 있는데 국공립시설의 경우에도 표준 국공립어린이집 운영규정이 마련될 필요가 있다고 봅니다. 운영규정이 있으면 위탁심사 시 제출할 어린이집 운영계획의 내용은 프로그램위주로 요구할 수 있을 것입니다. 프로그램구성 내용을 보면 운영자의 보육전문성이 잘 드러나기 때문입니다. 표준 어린이집운영규정 개발은 위탁연구 등을 통해 이루어지는 것이 좋겠습니다.

‘보육의 공공성 확보를 위해 문제점은 없는가?’ 토론 2

권혜진(나사렛대학교 아동학과 교수)

공개경쟁을 통한 국공립어린이집 위탁체의 공공성 확보

이제 막 출산을 한 김윤정씨는 지인들로부터 근처에 있는 구립 어린이집에 들어가려면 이름을 먼저 올려놔야 한다는 얘기를 듣고 구립 어린이집을 찾아갔다. 김씨가 아이의 이름을 올리고 받은 대기자 순위는 135번. 김씨의 아이 말고도 이미 134명의 아이들이 어린이집 입소를 기다리고 있었다. 어린이집 관계자는 “최소한 2년은 기다려야 입소가 가능하다”고 설명했다.

국공립어린이집에 들어가는 게 ‘하늘의 별따기’만큼 어렵다는 것은 주지의 사실. 실제 통계를 살펴보니 국공립어린이집 입소하려면 평균 47대 1의 경쟁률을 뚫어야 했다. 국회 보건복지위원회 소속 김제식 의원(새누리당, 서산태안)이 보건복지부로부터 제출받은 어린이집 입소대기 관리시스템에 등록된 입소신청 내역을 분석한 결과, 전국 4702개 국공립어린이집 입소 대기 인원은 22만882명으로, 평균 47대 1의 경쟁률을 기록했다. (이데일리, 2014. 8.21)

이렇게 여전히 부모들이 국공립어린이집을 선호하는 이유는 무엇일까? 이는 국가가 어린이집을 관리하고 보육서비스 및 영유아를 돌보는 보육교사의 질이 보장될 것이라는 기대 때문이다. 정부는 이러한 부모들의 욕구를 반영하여 최대한의 국공립어린이집 확충 효과를 위해 기존의 신축 방법과 병행하여 민간시설매입, 민관연대, 증·개축 등 여러 가지 방법으로 국공립어린이집의 설치를 추진하고 있다. 국공립어린이집이 대부분 위탁운영되고 있어서 민간어린이집과 운영상 차별성이 없다는 비판이 제기되고 있는 시점에서 이렇듯 다양화되는 국공립어린이집 확충이 과연 부모들의 기대에 부응하는 보육서비스를 제공할 수 있을지에 대한 재검토가 필요한 상황이다.

부모들의 국공립어린이집의 보육서비스에 대한 기대는 ‘공공성’이라는 한 단어로 요약될 수 있을 것이다. 보육의 공공성은 일정 수준 이상의 보육서비스 제공에 대한 신뢰, 어린이집 정보 공개 및 개방적인 운영, 예산의 투명한 관리, 부모, 교직원의 참여 보장 등을 내포하고 있다. 무엇보다도 국공립어린이집의 위탁체의 선정과 선정된

이후의 위탁체의 관리문제는 국공립어린이집의 공공성있는 보육서비스 제공에 관건이 될 것이다. 교사의 인건비 및 운영비를 국가재정으로 지원하는 국공립어린이집의 운영의 핵심 키워드는 ‘공공성’일 수밖에 없으며, 이는 운영자 개인 또는 운영체의 사적 이익이 아니라 영유아의 건강한 발달지원과 가족이 복지를 증진하는 공공선을 추구하는 과정이어야 하며, 이를 위해서는 무엇보다도 위탁체의 영리성과 사적 운영을 배제하는 것이 가장 중요한 관건이 될 것이다.

첫째, 국공립어린이집의 위탁운영이 보육의 공공성 확보를 위해서는 위탁체 선정부터 중립성 및 투명성을 확보하기 위해서는 공개경쟁을 원칙으로 해야 하며, 선정절차 및 결과가 공개를 의무화하는 등 영유아보육법 상 좀 더 실질적인 규정과 의무 등을 제시하는 것이 필요하겠다. 국공립어린이집의 설치·운영 및 위탁은 영유아보육법 제12조 ‘국가나 지방자치단체는 국공립어린이집을 설치·운영하여야 한다.’와 어린이집 운영기준으로 제시된 동법 제24조 2항 ‘국가나 지방자치단체는 제12조에 따라 설치된 국공립어린이집을 법인·단체 또는 개인에게 위탁하여 운영할 수 있다.’는 근거에 준하여 마련된 지자체별 보육조례를 따르고 있어 지역별 운영상의 차이가 발생하고 있다.

민간참여를 유도하기 위해 공개경쟁 예외 조항 및 재위탁시 공개경쟁 예외 등의 조항은 국공립어린이집의 공공성 확보보다는 민간 참여를 유도하고, 참여한 위탁체의 지속적인 운영권 보호에 우선하는 측면이 있다. 국공립어린이집 확충으로 위탁운영이 늘어나고 있어 위탁체 선정과정이 투명하고 체계적으로 관리되기 위해서는 객관적인 심사기준이 필요하다. 특히 재위탁 심사는 위탁운영 위탁체에게 운영권을 재 부여하는 것이므로 심사기준은 더욱 엄격할 필요가 있다. 따라서 신규 위탁뿐 아니라 재위탁 심사에서도 위탁체 선정관리기준을 적용하도록 하는 영유아보육법 개정이 필요하다.

예컨대 [영유아보육법 제 24조 2항]에 ‘최초 위탁’에 대해서만 보건복지부가 정한 지침에 따라 심의하고 최초의 위탁이 아닌 경우에는 공개경쟁 방식을 강제하지 않음으로서 인해서 위탁체 선정의 투명성을 담보하기에 어려움이 있다. 따라서 법 규정에서 ‘최초’이라는 문구를 삭제하여 최초의 위탁뿐만 아니라 향후의 위탁의 경우에도 보건복지부가 정한 국공립어린이집 위탁체 선정관리지침에 따라 공개경쟁의 방법에 따르도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 국공립어린이집 위탁체 선정 및 관리의 기준 역시 위탁체가 사적으로 운영되고 영리성을 추구할 수 없도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 주체발표에서 나타난 것처럼 정부가 제한된 예산으로 가능한 많은 국공립어린이집을 확충하기 위해 민간의

참여를 독려하기 위해 여러 가지 방안을 마련하고 있는데, 자칫 잘못하면 이름뿐인 국공립어린이집일 뿔 위험성을 내포하고 있다. 주제발표의 [국공립어린이집 위탁체 유형별 현황]에 나타난 바와 같이 전체적으로 개인에게 위탁한 경우가 48.8%로 가장 많았고, 사회복지법인 15.8%, 종교법인 12.1%의 순으로 나타났다. 이러한 경향은 중소 도시와 읍면지역에서 더욱 심해져서 개인위탁의 비율이 60%를 상회하고 있다. 법인이나 단체에 비해 상대적으로 위탁체로서의 안전성과 전문성에 대한 우려가 높은 개인위탁자가 지나치게 많다는 것은 국공립어린이집 운영의 공공성 확보에 문제가 발생할 가능성이 높아지는 것과 관련이 있다. 지자체의 보육조례 등을 통해 국공립어린이집 위탁체 선정 시 개인이 위탁할 수 있는 비율을 일정정도로 제한하거나 나아가 개인 위탁을 배제하는 것도 필요하다고 여겨진다. 또한 실질적으로 최초 수탁체가 지속적으로 위탁운영을 계속할 수 있도록 되어있는 재위탁심사 규정은 국공립어린이집의 위탁체 사유화를 가져올 수 있다.

이러한 측면에서 주제발표에서 제시한 사회적 협동조합에서 운영하는 어린이집과 같은 비영리법인이면서 보육에 대한 전문성을 가진 단체의 국공립어린이집 위탁체 참여는 국공립어린이집이 공공성을 확보할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다. 또한 사회적 협동조합은 개인이다 특정 단체의 이익을 대변하기 보다는 부모, 교사, 지역사회의 참여를 통해 운영된다는 점에서 운영의 사유화를 막을 수 있는 장점이 있다.

셋째, 위탁 심사위원회의 객관성과 공정성을 확보할 수 방안이 보완될 필요가 있다. 공립어린이집 위탁체 선정과정 및 결과의 객관성, 투명성, 공정성 유지를 위해 보육 현장 경험과 이해, 정치적 중립성, 공정성의 자질을 지닌 보육정책위원회 구성은 그 선결조건이라 볼 수 있다. 이를 위해서는 지자체 내의 인사로만 구성된 보육정책위원회의 구성은 위탁선정과정에서 담합과 내정 등의 문제를 내포할 수 밖에 없어서 위탁 심사위원회의 일정 비율을 지자체 외의 인사로 구성하도록 하는 것도 필요하다.

넷째, 국공립어린이집의 위탁운영체의 선정과 심사 뿐만 아니라 위탁운영되는 국공립어린이집이 실제 운영과정에서 공공성을 담보할 수 있도록 하는 방안도 좀 더 심도 깊게 마련될 필요가 있다. 예를 들면 또한 위탁운영 국공립어린이집의 어린이집 운영 위원회에 관련 공무원이나 보육전문가 등을 반드시 참여하도록 하여 어린이집 운영위원회가 위탁체의 의지를 대변하는 기관이 되지 않도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있겠다.

부모들이 왜 국공립어린이집을 선호하는가 하는 문제로 다시 돌아가보면, 부모들은

국가가 어린이집을 관리하고 보육서비스 및 영유아를 돌보는 보육교사의 질이 보장될 것이라는 기대 때문이다. 엄청난 재원의 보육투자가 이루어졌지만 이에 대한 만족도가 좀처럼 높아지지 않고 있다는 것은 보육서비스가 부모들의 기대를 충족시키지 못하고 있다는 것을 의미할 것이다. 많은 재원을 투자하여 국공립어린이집을 확충하려는 정부의 노력이 결실을 맺으려면 부모들이 보육서비스에 대한 기대를 잘 읽어야 할 것이다.